IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Aprile - Giugno 1975, Vol. 40, No. 2

Ernesto Bettinelli

Recensione

A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*
Milano, Giuffrè, 1974

ACHILLE CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo.* Milano, Giuffrè, 1974, pp. 276, L. 4.300.

I risultati « positivi » del primo *referendum* abrogativo della nostra storia costituzionale non temperano la diffidenza dell'autore verso un istituto che contiene in sé una forte « potenzialità » negativa, in quanto capace di alterare in determinate circostanze l'equilibrio del sistema politico-costituzionale italiano. La democraticità del quale avrebbe potuto benissimo essere garantita anche senza la previsione degli istituti di democrazia diretta che Chiappetti vede come « incastonati » nella forma di governo parlamentare vigente in Italia.

Già questi motivi della « premessa » (pagg. 1-4), che richiamano in parte l'antica polemica dell'inconciliabilità tra strumenti referendari e regime parlamentare (si ricordi per il « caso italiano » l'autorevole dottrina del Guarino in un articolo comparso appena prima dell'entrata in vigore della Costituzione: *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare,* in *Rass. dir. pubbl.,* I, 1947), delineano con sufficiente chiarezza i binari metodologici (e ideologici) su cui viene condotta l'indagine sul tema dell'ammissibilità del *referendum* abrogativo.

Infatti da una valutazione della collocazione del referendum nell'ordinamento e del suo collegamento con principi e altri istituti costituzionali, l'Autore vuole individuare i criteri generali che consentano d'interpretare sistematicamente i limiti previsti dal 2° comma dell'art. 75 Cost.. A questo intento viene dedicato il cap. I del volume nel quale sono sottoposte a vaglio critico le opinioni che pongono in risalto l'autonomia della funzione del *referendum*: così la tesi che ravvisa in esso uno strumento di controllo sulla funzione legislativa attivato da parte degli elettori e così pure la tesi che lo considera come un valido mezzo di tutela per le minoranze. Per Chiappetti occorre, invece, limitarsi a vedere nell'istituto una forma d'integrazione dei normali meccanismi previsti dalla Costituzione per la manifestazione della volontà popolare, quali sono *in primis* i partiti politici, cui deve positivamente riconoscersi un ruolo di « priorità » nella funzione di esprimere in maniera permanente una reale partecipazione dei cittadini alla direzione politica dello Stato. Di fronte a questi canali, prevalenti e tipici in un regime di democrazia parlamentare, non ne può non derivare una rappresentazione subalterna del *referendum* abrogativo che viene qualificato come strumento *eccezionale* di intervento del corpo elettorale. Ed è in questo attributo di eccezionalità che l'autore rinviene un criterio-chiave per l'esegesi e la sistemazione nel nostro ordinamento dell'istituto, il cui spazio operativo appare di conseguenza naturalmente circoscritto.

Abbiamo in altra sede già espresso perplessità e riserve su una simile concezione riduttiva degli istituti di democrazia diretta (concezione alla quale, in verità, si è ampiamente ispirato il legislatore dettando le norme di cui alla legge n. 352 del 1970) e sul valore dell'argomentazione che individua nell'eccezionalità il « filo conduttore » che dovrebbe guidare l'interprete dell'art. 75. Rimandiamo, quindi, su questi punti alle osservazioni già formulate. Anche perché, a nostro avviso, il quadro che ci offre Chiappetti sul « dover essere » della scarsa incidenza nel sistema del *referendum* non pregiudica la validità e l'esatttezza delle successive analisi e conseguenti conclusioni sull'oggetto centrale del suo lavoro e cioè sul limite di ammissibilità.

Quanto mai attenta e convincente l'indagine che mette in rilievo la portata della sostanziale innovazione introdotta nel 1953 con la legge cost. n. 1 dal Parlamento che ha attribuito alla Corte costituzionale il potere di controllare l'ammissibilità del referendum abrogativo. Giacché in assenza di un tale esplicito conferimento si poteva altrimenti desumere, interpretando organicamente le disposizioni costituzionali in materia, come in via logica la competenza per l'esercizio di

questa funzione dovesse spettare al Presidente della Repubblica. Qualora ci si fosse attenuti a una simile soluzione (per la quale l'accertamento di ammissibilità del referendum sarebbe stato inerente al potere di indizione e, quindi, assai limitato e probabilmente vincolato alla lettera del 2° comma dell'art. 75) avrebbe forse avuto un senso valutare rigidamente lo schema di cui alla norma appena richiamata. Ma l'aver « spostato » — come afferma Chiappetti — tale competenza alla Corte costituzionale non poteva non assumere un significato assai ampio, necessariamente destinato ad influire sull'estensione del limite di ammissibilità.

La Corte, infatti, anche in questo tipo di sindacato, che si esprime in un vero e proprio giudizio (come ormai sostiene un vasto settore della dottrina: così, tra gli altri, il Lavagna e il Mortati), tant'è vero che essa si pronuncia con sentenza, adempie al suo fondamentale ruolo di organo di « chiusura » del sistema. Di conseguenza il parametro cui la Corte si deve riferire per decidere dell'ammissibilità della richiesta di *referendum* non potrà essere rappresentato dalle sole ipotesi elencate dal 2° comma dell'art. 75, ma dovrà tener presente anche il complesso delle altre norme e principi costituzionali, in modo che possano essere salvaguardati tutti i valori e le garanzie postulati dall'ordinamento. Nella sua prima decisione la Corte sembra, però, aver disatteso a questa impostazione, in quanto si è uniformata a un criterio meccanicistico e ristrettivo, dichiarando che nella sede del giudizio di ammissibilità ad essa « resta affidato *soltanto* il compito di verificare se la richiesta di *referendum* (...) riguardi materie che l'art. 75, 2° comma, Cost. esclude dalla votazione popolare » (sent. n. 10 del 1972).

Anche per l'inadeguatezza di questa soluzione è giunto opportuno il contributo dell'autore che, proponendo una rigorosa sistemazione e classificazione dei limiti (espliciti ed impliciti) di ammissibilità del *referendum* abrogativo, interpreta correttamente le esigenze delle diverse e diffuse autonomie che formano l'articolato tessuto della nostra Costituzione.

ERNESTO BETTINELLI